

## НАДМІРНИЙ ФОРМАЛІЗМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

### EXCESSIVE FORMALISM IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN UKRAINE

Гордєєв В.В., д.ю.н., доцент,  
доцент кафедри процесуального права

*Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

Гураленко Н.А., д.ю.н., доцент,  
доцент кафедри теорії права та прав людини

*Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

Унаслідок розпочатого в Україні процесу оновлення адміністративного законодавства виникла нагальна потреба удосконалити й судову практику. В правозастосовній практиці адміністративних судів, на жаль, трапляються випадки порушення фундаментальних прав учасників процесу, пов'язаних із недопуском до правосуддя, зокрема у зв'язку із проявом зайвого формалізму. Автор намагається в своєму дослідженні проаналізувати нормативні вимоги до позовної заяви як основного об'єкту надмірного формалізму, приділяє увагу й судовій практиці з метою встановлення випадків надмірного формалізму задля удосконалення правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Методологічну основу статті становить діалектичний метод пізнання, що засновується на матеріалістичній діалектиці з використанням таких загальнонаукових методів, як аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування, конкретизація, аналогія, метод побудови гіпотез, та системно-структурний метод. Результатом дослідження є виявлені випадки допущення судами зайвого формалізму при застосуванні норм процесуального права. Практичне значення отриманих результатів полягає в недопущенні таких помилок правозастосовним органом в майбутньому. У результаті написання статті встановлено, що основними проявами зайвого формалізму є створення судом процесуальних перешкод в реалізації процесуальних норм учасниками справи, суворе трактування національним законодавством процесуального правила, повернення адміністративного позову з формальних підстав. Доведено, що надмірний формалізм при вирішенні питання щодо прийняття позовної заяви призводить до порушення права на справедливий судовий захист. Рекомендовано уникати надто формального ставлення до передбачених законом вимог, оскільки доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але і реальним.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство; позовна заява; надмірний формалізм; судова помилка.

As a result of the process of updating administrative legislation launched in Ukraine, there is an urgent need to improve judicial practice. Unfortunately, in the law enforcement practice of administrative courts, there are cases of violation of the fundamental rights of participants in the process related to non-access to justice, in particular due to excessive formalism. The author tries to analyze the regulatory requirements for the statement of claim as the main object of excessive formalism, pays attention to case law in order to identify cases of excessive formalism to purpose improve legal relations in administrative proceeding. The methodological basis of the article is a dialectical method of cognition based on materialist dialectics using such general scientific methods as analysis, synthesis, induction, deduction, abstraction, concretization, concretization, analogy, method of hypotheses, and system-structural method. The result of the study is the identified cases of courts allowing excessive formalism in the application of procedural law. The practical significance of the results is to prevent such errors by law enforcement in the future. It is established that the main manifestations of excessive formalism are the creation by the court of procedural obstacles in the implementation of procedural norms by the participants in the case, strict interpretation of procedural rules by national legislation, return of administrative claims on formal grounds. It is proved that excessive formalism in resolving the issue of accepting a statement of claim leads to violations of the right to fair judicial protection. It is recommended to avoid overly formal treatment of legal requirements, as access to justice must be not only factual but also real.

**Key words:** administrative proceedings; statement of claim; excessive formalism; mistake in administrative proceeding.

**Постановка проблеми.** Дієвим інструментом в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень виступає адміністративне судочинство України. Разом з тим, у правозастосовній практиці адміністративних судів, на жаль, трапляються випадки порушення фундаментальних прав учасників процесу, пов'язаних із недопуском до правосуддя, зокрема у зв'язку із проявом зайвого формалізму.

Оскільки на сьогодні спеціальні дослідження питанню надмірного формалізму в адміністративному судочинстві майже не проводилися, окреслена тема є своєчасною, доцільною й актуальною. Наявні наукові дослідження здебільшого стосуються окремих дотичних інститутів адміністративного судочинства. Натомість представлена проблематика не отримала належного теоретичного опрацювання. Унаслідок цього виникли проблеми в правозастосуванні, які виразились в судових помилках.

Так, науково-теоретичну основу аналізу адміністративного судочинства України формують результати дослідницьких пошуків таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Доненко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, О.І. Остапенко, М.І. Цуркан, А.М. Школик. Указані вчені дотично вивчали надмірний формалізм в адміністративному судочинстві, зосереджуючи увагу в своїх працях на адміністративному судочинстві, в цілому, чи окремих його інститутах.

Зазначене свідчить про те, що наукове супроводження вказаної проблематики не цілком відповідає соціальним очікуванням і потребує вдосконалення. За таких обставин актуалізувалися питання дослідження надмірного формалізму в адміністративному судочинстві, оскільки становитиме певний науковий інтерес, наслідком чого стане отримання нових знань, встановлення випадків прояву зайвого формалізму, удосконалення правовідносин у сфері адміністративного судочинства що і є метою статті. Указане досягається вивченням проблемних питань, пов'язаних з позовною заявою як основним об'єктом надмірного формалізму та аналізом судової практики у вказаній сфері суспільних відносин, що і є завданнями дослідження.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Найчастіше в адміністративному судочинстві зайвий формалізм допускається на стадії відкриття провадження в справі. Тому доцільним вбачається дослідження позовної заяви.

Варто зазначити, що позовна заява в адміністративному судочинстві – юридико-фактична письмова вимога позивача до відповідача про захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1, с. 117].

Право звернення до суду є невід'ємною ознакою незалежної суверенної демократичної держави Україна. Дотримання вимог законодавства щодо форми та змісту позовної заяви є «запорукою якісного, оперативного та справедливого вирішення справи адміністративним судом» [2, с. 70].

На сьогодні ведуть термінологічні дискусії щодо назви документа, з яким особи звертаються до суду: позов, скарга чи заява. Наприклад, В. С. Стефанюк доводив необхідність використання терміна «заява», мотивуючи, зокрема, тим, що «такою є форма звернення до Європейського Суду з прав людини, а також нейтральним, порівняно із терміном «адміністративний позов», змістом» [3, с. 261–268]. Відстоюючи думку про необхідність запровадження в адміністративній справі адміністративної скарги, окремі автори наголошували на специфіці адміністративного права у регулюванні суспільних відносин, що знаходить свій прояв в імперативному методі регулювання, тобто односторонньому волевиявленню носія владних повноважень. Відповідно до цього, скаргу визнано «дієвим засобом захисту особистих прав громадян від незаконно вчинених дій чи винесеного адміністративного акта, які порушили права та законні інтереси окремої особи» [4, с. 16].

Кодекс адміністративного судочинства України застосує термін «адміністративний позов» як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

В. К. Колпаков та В. В. Гордєєв у монографії «Докази та доказування в адміністративному судочинстві» зауважили, що дотримання форми звернення до суду викликає деякі труднощі, пов'язані з тим, що Кодекс адміністративного судочинства України та виборчі закони містять різні терміни для означення процесуальної форми звернення учасників виборчого процесу до суду для захисту своїх прав та інтересів, які охороняє закон. Кодексом адміністративного судочинства України встановлено, що звернення до адміністративного суду здійснюється у формі позовної заяви, а виборчими законами – у формі скарги. Із законодавства випливає, що зазначені норми містять різні вимоги до процесуальних актів, на підставі яких відкривається провадження у справі. Це пов'язано з тим, що виборче законодавство встановлювало форму та зміст скарги, яка може подаватися як до виборчої комісії, так і до суду, водночас як Кодекс адміністративного судочинства України встановлює вимоги до позовної заяви, що може подаватися лише до суду. Подвійність суб'єктів розгляду звернень (скарг, позовних заяв), пов'язаних з виборами, і стала джерелом юридичних колізій. На їхню думку, для вирішення цієї проблеми необхідно було привести норми Закону України «Про вибори народних депутатів України» у відповідність з нормами Кодексу адміністративного судочинства України, встановивши форму звернення до суду – позовну заяву [5, с. 33]. Вважаємо, що звернення до суду слід здійснювати у формі позовної заяви, проте звернення до адміністративного суду у формі заяви чи скарги не може бути підставою для створення процесуальних перешкод у здійсненні правосуддя, тобто не повинно допускатися надмірного формалізму.

Необхідно підкреслити, що на сьогодні існують наукові дискусії щодо розуміння суті позову: в матеріальному та процесуальному сенсі. Деякі дослідники підтримують теорію двох понять позову – у процесуальному та матеріально-правовому значеннях, тобто розуміють позов як категорію, притаманну двом галузям права – матеріальному і процесуальному. Позов у матеріально-правовому значенні розуміють як суб'єктивне право, благо, яке захищає суд. Позов у процесуальному сенсі – це звернення до суду вимога про захист суб'єктивного права та інтересів, які охороняє закон.

Підтримуємо представників напрямку, які розглядають позов як єдине поняття, що поєднує матеріально-правову та процесуальну сторони. На їхню думку, «суд має справу тільки з одним поняттям позову та подає у своєму рішенні одну відповідь щодо заявленого позову. Надаючи відповідь на матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, суд у такий спосіб дає відповідь і на звернення позивача до суду за захистом свого права» [6, с. 18–19].

Д. Лученко виділяє найбільш характерні ознаки адміністративного позову, до яких відносить: «1) спрямованість на вирішення адміністративно-правового спору; 2) наявність відповідача – суб'єкта публічно-владних повноважень; 3) наявність вимоги, яка заснована на способі захисту порушеного права або законного інтересу, передбаченому законом; 4) наявність порушень прав чи свобод приватних осіб, які вчинені внаслідок рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень; 5) адміністративний позов є вимогою особи про захист її прав, скерованою до суду; 6) структуру позову утворюють зміст, предмет і підстави позову» [7, с. 158].

Адміністративний позов до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивач або його представник. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою, через електронний суд. Письмову позовну заяву можуть скласти шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом. Надання переваги якомусь конкретному способу подання позовної заяви може бути розцінено як надмірний формалізм.

Стаття 160 КАС України містить вимоги до позовної заяви. У позовній заяві зазначають такі відомості [8, с. 226]: 1) Найменування суду першої інстанції, до якого подається заява; 2) Найменування та/чи прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб – сторін та інших учасників справи, їх місце проживання чи перебування (для фізичних осіб) або місцезнаходження (для юридичних осіб); ідентифікаційний код юридичної особи в ЄДРПОУ; реєстраційний номер облікової картки платника податків або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, якщо ідентифікаційний код відсутній (якщо такі відомості відомі позивачу), а також номери засобів зв'язку, електронна адреса або адреса електронної пошти; поштовий індекс; 3) Зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо позовна заява містить вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень; 4) Зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; 5) Виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а також зазначення доказів, які підтверджують такі обставини; 6) Відомості щодо вжитих заходів досудового врегулювання спору, якщо такі вжиття таких заходів є обов'язковим згідно вимог закону; 7) Відомості щодо вжитих заходів забезпечення доказів або позову до моменту подання позовної заяви, якщо такі мали місце; 8) Перелік документів та доказів, що подаються разом із позовною заявою; зазначення переліку доказів, які не подаються разом із позовною заявою (за наявності) з поважних причин, а також зазначення про наявність оригіналів письмових або електронних доказів, якщо до справи додано їх копії; 9) Обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень; 10) Відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта відносно позивача або ж його приналежність до суб'єктів правовідносин, у яких застосований або буде застосовано цей акт у справах щодо оскарження нормативно-правових актів; 11) Письмове повідомлення позивачем того, що ним не подано іншого позову до цього самого відповідача з тих самих підстав та з тим самим предметом.

Правильне розуміння адміністративним судом вимог щодо форми та змісту позовної заяви є запорукою ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення. Разом з тим, існують випадки помилкового застосування судами вказаних норм процесуального права, що призводить до зайвого формалізму.

Так, 30 вересня 2020 року Велика Палата Верховного Суду, скасовуючи ухвалу Касаційного адміністративного

суду у складі Верховного Суду від 16 липня 2020 року, дійшла висновку про помилковість висновку суду першої інстанції про неможливість прийняття як доказу сплати судового збору за подання позовної заяви платіжного доручення лише у зв'язку із зазначенням у ньому платником іншої особи, а не позивача, без урахування всього змісту цього документа, зокрема, вказівки на призначення відповідного платежу (об'єкта справляння судового збору). Визначальним є факт надходження усієї належної до сплати суми судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України. Суворе трактування національним законодавством процесуального правила (надмірний формалізм) можуть позбавити заявників права звертатись до суду (рішення ЄСПЛ у справі «Перес де Рада Каваніллес проти Іспанії» від 28 жовтня 1998 року). Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ, реалізуючи положення Конвенції, необхідно уникати занадто формального ставлення до передбачених законом вимог, так як доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але й реальним. Надмірний формалізм при вирішенні питання щодо прийняття позовної заяви або скарги є порушенням права на справедливий судовий захист [9].

Постановою Великої палати Верховного Суду від 5 грудня 2018 року в справі № П/9901/736/18 встановлено, що згідно з практикою Європейського суду з прав людини, реалізуючи положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, необхідно уникати надто формального ставлення до передбачених законом вимог, оскільки доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але і реальним. Надмірний формалізм при вирішенні питання щодо прийняття позовної заяви або скарги є порушенням права на справедливий судовий захист.

Зокрема, у рішенні від 4.12.95 у справі «Беллет проти Франції» ЄСПЛ зазначив, що ст.6 конвенції визначає гарантії справедливого судочинства, одним з аспектів яких є доступ до суду. Рівень доступу, наданого національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення права особи на суд з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Для того щоб доступ був ефективним, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання в її права.

У рішенні від 13.01.2000 у справі «Мірагаль Есколано та інші проти Іспанії» та в рішенні від 28.10.98 у справі «Перес де Рада Каваніллес проти Іспанії» ЄСПЛ указав, що надто суворе тлумачення внутрішніми судами процесуальної норми позбавило заявників права доступу до суду і завадило розгляду їхніх позовних вимог. Це визнано порушенням §1 ст. 6 конвенції.

Отже, виходячи з норм Конституції, а також з норм міжнародного права, повернення адміністративного позову з формальних підстав унеможливило доступ позивача до правосуддя для повного захисту своїх прав та інтересів шляхом судового розгляду справи.

Враховуючи наведене, ВП ВС вважає, що суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про наявність підстав для повернення позовної заяви *Особи 3* у зв'язку з тим, що до позову не додано документів, які підтверджували б його волевиявлення на надання повноважень адвокату *Особи 4* (завіреної копії або витягу з договору про надання правової допомоги від 31.07.2018) [10].

У практиці адміністративного процесу розрізняють такі елементи позову: підставу, предмет і зміст позову.

Підстава позову – це обставини та норми права, з якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Повнота позовної заяви залежить від викладення обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, зазначення норми права та юридичних фактів, з наявністю або відсутністю яких закон пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин. Підстава позову сприяє встановленню спірних правовідносин.

Предметом позову є певна матеріально-правова вимога позивача до відповідача, те, на що спрямований адміністративний позов і з приводу чого його подають.

Правильне визначення предмета позову має важливе практичне значення, оскільки предмет позову визначає суть вимоги, на яку суд повинен дати відповідь у своєму рішенні. За предметом позову визначають підвідомчість такої справи, проводять класифікацію на окремі категорії справ тощо.

Зміст позову – це вказана в позовній заяві форма (спосіб) захисту, тобто те, що позивач просить від суду. Зміст позову має законодавче закріплення в ст. 5 КАС України.

У цьому контексті варто зазначити, що суди інколи, допускаючи надмірний формалізм, залишають без руху та повертають позовні заяви з тих підстав, що позивачем до позовної заяви не додано докази в той час як серед нормативних вимог до позовної заяви передбачено лише зазначення доказів (підстава позову), а не їх додання.

У практиці адміністративного судочинства прийнято розмежовувати поняття позову та позовної заяви. Наприклад, вважають, що позовна заява – це зовнішня форма вираження позову. Одна із функцій позовної заяви як форми позову у тому, щоб довести до відома суду, учасників адміністративного процесу вимоги позивача, який звертається в суд.

Позов в адміністративному судочинстві України – юридико-фактична матеріально-правова вимога позивача до відповідача про захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відмінність позову від позовної заяви проявляється у таких окремих інститутах адміністративного судочинства: «відмова від позову, визнання позову, його забезпечення тощо, але залишення позовної заяви без руху, її повернення тощо» [11, с. 15].

Наприклад, відповідно до ст. 189 КАС України, позивач може відмовитися від адміністративного позову повністю або частково, а відповідач – визнати адміністративний позов повністю або частково.

Проте відповідно до ст. 169 КАС України у зв'язку із недотриманням відповідних вимог без руху залишається позовна заява, а не позов.

Переконані, помилкове отождення вказаних понять учасниками процесу не може призводити до обмеження їх прав, застосуванню зайвого формалізму судом.

Позовну заяву традиційно складають 4 частини: вступна, описова, мотивувальна та прохальна.

У вступній частині позовної заяви у правому верхньому куті зазначають найменування адміністративного суду, до якого подають позовну заяву; 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такими відомостями володіє позивач), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Початок описової частини позовної заяви передбачає назву документа, який подають до адміністративного суду, наприклад, «Позовна заява про скасування рішення суб'єкта владних повноважень».

Описова частина позовної заяви містить такі елементи позову, як підстава, тобто: а) фактичні обставини публічно-правового спору та юридичні факти, з наявністю

або відсутністю яких закон пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин; б) норми матеріального права, які підтверджують повноваження та правове становище учасників такого спору.

У мотивувальній частині позовної заяви позивач наводить обґрунтування своєї правової позиції, вимог до відповідача. У цій частині «позивач опирається на конкретні фактичні обставини справи, юридичні факти та конкретні норми матеріального права, які на його думку порушені відповідачем» [12, с. 48].

Прохальна частина позовної заяви «відтворює зміст позову і містить у собі звернене до адміністративного суду прохання позивача про вчинення судом відповідного способу судового захисту його прав, свобод та інтересів» [13, с. 70].

Отже, позовна заява є основним об'єктом надмірного формалізму. Найчастіше в адміністративному судочинстві зайвий формалізм допускається на стадії відкриття провадження в справі. Основними проявами зайвого

формалізму є створення судом процесуальних перешкод в реалізації процесуальних норм учасниками справи, суворе трактування національним законодавством процесуального правила, повернення адміністративного позову з формальних підстав, що унеможливило доступ позивача до правосуддя для повного захисту своїх прав та інтересів шляхом судового розгляду справи.

Надмірний формалізм при вирішенні питання щодо прийняття позовної заяви або скарги є порушенням права на справедливий судовий захист. Необхідно уникати надто формального ставлення до передбачених законом вимог, оскільки доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але і реальним. Рівень доступу, наданого національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення права особи на суд з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Для того щоб доступ був ефективним, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання в її права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гордєєв В. В. Поняття юридичних фактів в адміністративному судочинстві України : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 324 с.
2. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Позов в адміністративному судочинстві: поняття, сутність та ознаки. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 65–71.
3. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: Фірма «Консум», 2003. 464 с.
4. Бородін І. Л. Про сутність адміністративної юстиції. *Право України*. 2000. № 2. С. 16–18.
5. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : монографія. Чернівці : Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича, 2009. 127 с.
6. Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. 979. 159 с.
7. Лученко Д. В. Правова природа позову в адміністративному судочинстві. *Право України*. 2019. № 4. С. 148–158.
8. Гордєєв В. В. Позовна заява як юридичний факт в адміністративному судочинстві України. *Держава і право*: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. Вип. 57. С. 224–231.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 вересня 2020 року. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/92270732> (дата звернення: 11.10.2021).
10. Постанова Великої палати Верховного Суду від 5 грудня 2018 року в справі № П/9901/736/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 11.10.2021).
11. Гордєєв В. В. Звернення до суду та відкриття провадження в адміністративній справі: методичні рекомендації. Чернівці: Чернівець. нац. ун-т, 2010. 32 с.
12. Gordieiev V. V. Juridical-Factual Grounds to Initiate Proceedings in Administrative Case in Ukraine. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії України*. 2014. № 2. С. 44–49.
13. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Позов в адміністративному судочинстві: поняття, сутність та ознаки. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 65–71.